

ارزیابی و بررسی جنبه‌های کنترل سلسله مراتبی در حقوق اداری ایران

سعید سعیدی پور

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهیدبهشتی

چکیده

نیاز هر سازمان یا جامعه ای به مدیر یا رهبر از مهمترین شاخص های یک مجموعه می باشد. بحث سلسله مراتب اداری و اطاعت از اوامر مافوق در اندیشه و فکر دانشمندان جدید سازمان و مدیریت بیشتر بر اصول روانشناسی مبتنی است و اختیارات قانونی یک مدیر به تنهایی تحقق اهداف عالی سازمان را تعیین نمی کند، بلکه همکاری و همفکری بین مدیر و کارمند اساس پیشرفت امور سازمان به شمار می رود. اصولاً تصمیمات و اقدامات مقامات و مأموران اداری نباید با تصمیمات و اقدامات مقامات مافوق مغایرت داشته باشد. در واقع، سلسله مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که سرپرستان اداری و افراد زیر دست آنها را زنجیر وار به همدیگر متصل می سازد و سبب می شود دستورات و فرمان هایی که از طرف مافوق صادر می شود، جزء به جزء به وسیله مأمورانی که در درجات پایین سلسله مراتب قرار دارند، اجرا شود و وحدت فرماندهی و انضباط در دستگاه حفظ شود. اداره بیشترین ارتباط را با شهروندان و حقوق و آزادی های آنها دارد و بسیاری از ابزارهای مورد استفاده آنها با زندگی روزمره شهروندان در ارتباط است و امکان سوءاستفاده از اختیارات خود و تعرض به حقوق و آزادی های شهروندان برای آنها وجود دارد. در نتیجه برای جلوگیری از این امر، فرایندی به نام کنترل و نظارت و به ویژه کنترل سلسله مراتبی پدید آمده و ضرورت یافته است. در صورتی که این نظارت به خوبی اعمال گردد، سازمان در مسیر صحیح حرکت نموده و اهداف آن محقق خواهد شد. در این نوشتار سعی بر آن است در دو بخش پس از بررسی مفهوم سلسله مراتب و کنترل، شیوهی کنترل سلسله مراتبی در حقوق اداری ایران مورد بررسی قرار گیرد.

واژه های کلیدی: سلسله مراتب، تصمیم اداری، مقام اداری، کنترل و نظارت.

۱. مقدمه

سلسله مراتب^۱ گونه‌ای از چیدمان اجزا (اشیاء، نام‌ها، ارزشها، طبقه‌بندی‌ها و ...) می باشد که در آن هر کدام اجزا به شکل «بالا»، «پایین» و یا «هم‌سطح» اجزای دیگر نمایش داده می شود. به طور کلی ریشه و مبنای اصلی اصل سلسله مراتب در حقوق اداری را باید در مفهوم اصل حاکمیت قانون جستجو کرد. وقتی ما از حاکمیت قانون به طور صوری صحبت می کنیم، یعنی وجود یک سیستم حقوقی منسجم و کارآمد. یک کشور بدون یک نظام حقوقی نمی تواند ادامه حیات دهد و توسعه یابد. این سیستم حقوقی منسجم باید سطحی از صلابت و روشنی را داشته باشد. هم سلسله مراتب منابع حقوقی و هم مراجع وضع کننده قواعد باید روشن باشند و نظارت مؤثر بر رعایت این سلسله مراتب گسترده و عمیق باشد (امیر ارجمند، ۱۳۸۱، ص ۲۵). ابتدا برای بهتر فهمیده شدن کنترل سلسله مراتبی لازم است به سلسله مراتب قوانین اشاره شود.

براساس اصل سلسله مراتب قوانین و هنجارها که نتیجه اصل حاکمیت قانون است، محتوای قواعد مادون نباید با محتوای قواعد بالاتر از خود مغایر باشد (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۸). مسئله سلسله مراتب قوانین امر مهمی است و در جهان امروز کمتر کشوری است که نظام حقوقی‌اش میان قوانین درجات برقرار نکرده باشد. وقتی سخن از سلسله مراتب قوانین است، باید این واقعیت را بپذیریم که قوانین لازم الاجرای یک کشور دارای ارزش و اهمیت برابر نیست و قوانین و مقرراتی هست که بر قوانین و مقررات دیگر برتری دارد، لذا قوانین و مقررات پایین تر و کم اهمیت تر، نباید مغایر با قوانین برتر باشد. در نظام های حقوقی معاصر، با پذیرش این اصل و با هدف تضمین عدم مغایرت هنجارهای مادون با قواعد برتر، مراجع نظارتی در نظر گرفته شده است (درویشوند، ۱۳۹۰، ص ۱۰۵).

در نظام جمهوری اسلامی ایران، در رأس این سلسله مراتب، موازین شرعی قرار دارند که براساس آن هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه و حتی قانون اساسی نباید مغایر با موازین شرعی باشد و برای تضمین عدم تجاوز مراجع وضع قاعده از حدود صلاحیت خود، مراجع نظارتی را معین کرده است که در این رابطه می توان به اصول ۸۵ قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان و نظارت رئیس مجلس، اصل ۱۳۸ و نظارت رئیس مجلس و اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ در رابطه با نظارت قضایی اشاره کرد.

همچنین براساس اصل سلسله مراتب اداری، مقامات ارشد حق لغو و ابطال تصمیمات و اقدامات زیردستان خود را دارند؛ بنابراین اصولاً تصمیمات و اقدامات مقامات و مأموران اداری نباید با تصمیمات و اقدامات مقامات مافوق مغایرت داشته باشد. این امر بیشتر زمانی موضوعیت دارد که مافوق نسبت به موضوعی اتخاذ تصمیم کرده باشد که در این صورت مأمورین و مقامات مادون نمی توانند تصمیم و اقدامی خلاف آن انجام دهند؛ زیرا براساس ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲، کارمندان مکلف به اطاعت از اوامر و دستورات مقام مافوق هستند و در صورت تعارض اقدام مافوق و مادون، براساس اصل سلسله مراتب اداری تصمیم و اقدام مافوق در مرحله عمل ملاک و معتبر خواهد بود. رئیس جمهور و هیأت دولت در دستگاه اداری و اجرایی دولت، مافوق سلسله مراتب اداری هستند. البته برای کارمندان مادون نیز این حق وجود دارد که در صورت اعتقاد به قانونی بودن عمل خود و غیرقانونی بودن اقدام مافوق به مراجع قانونی مراجعه کند.

^۱. hierarchy

۱. کارمندان دستگاههای اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسؤولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

۲. توجیه سلسله مراتب در حقوق اداری

دولت قانون مدار خود دارای حد اقل سه عنصر اساسی است: محدود سازی قدرت و تعیین حدود صلاحیت هر یک از نهادهای سیاسی، وجود سلسله مراتب و نظارت پذیری. بدیهی است، فقدان یا تخدیش هر یک از عناصر سه گانه فوق، مانع تحقق اندیشه دولت قانون مدار خواهد شد (نک: گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸، صص ۷-۲۵).

۱-۲: جهات سلسله مراتب

عنصر سلسله مراتب حداقل شامل دو چهره است: سلسله مراتب سیاسی- اداری و سلسله مراتب قوانین. درباره چهره نخست نظام مبتنی بر سلسله مراتب می توان توضیحات مربوط به تحدید قدرت را هم صادق دانست (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۳، ص ۱۰). سلسله مراتب و رده بندی هنجارها، ضرورتی انکارناپذیر برای ایجاد یک مجموعه و سامانه منسجم است. بعلاوه، از منظر دیگر رده بندی قواعد حقوق را می توان از لوازم ضروری دادگستری و مردم سالاری قلمداد کرد؛ زیرا اگر مثلاً قانونگذار بتواند قواعد مندرج در قانون اساسی را به راحتی زیر پا بگذارد و یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قانون مصوب قوه مقننه را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم سالاری باقی نخواهد بود. بر این اساس، رده بنده قواعد از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۹، ص ۸۲). حاکم بودن این سلسله مراتب منجر به این می شود که هنجارها در یک رابطه عمودی در اعتبار بخشی حقوقی نسبت به یکدیگر قرار بگیرند. پس فایده مهم طبقه بندی قوانین، در لزوم پیروی مقررات هر طبقه از طبقه عالی است (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳). بنابراین مساله سلسله مراتب هنجارهای حقوقی از جمله مقولاتی است که وضع آن در عمده نظامهای حقوقی تبیین شده و کارکرد آن در جهت حفظ انسجام ساختار حقوقی یک نظام و تضمین برتری حقوق بنیادین شهروندان در یک جامعه سیاسی و نیز حاکمیت اصول کلی و آرمانهای یک گروه انسانی، کم و بیش پذیرفته شده است.

اصل سلسله مراتب هنجارها یا قواعد حقوقی مبتنی بر این پیش فرض است که هنجارهای موجود در یک نظام حقوقی لزوماً دارای ارزش حقوقی برابر نیستند و در رده های مختلفی به اعتبار مقام وضع کننده یا محتوا و یا حتی شکل و نحوه وضع آنها قرار می گیرند. نتیجه چنین دسته بندی آن است که اعتبار هنجار فرودین منوط به رعایت حکم هنجار فرازین است. به تعبیری دیگر هنجار مافوق، محتوی و نحوه وضع هنجار مادون را تعیین می کند و عدم رعایت آن موجب بی اعتباری هنجار مادون می شود (کلسن، ۱۳۸۷، ص ۲۲). برای اصل سلسله مراتب حقوقی در درون یک نظام سیاسی دو مبنای متفاوت را می توان در نظر گرفت: سیاسی- حقوقی و فنی.

از یک دیدگاه «برتری قانونی بر قانون دیگر در یک کشور مبنای سیاسی دارد و توجیه آن را باید در ذات و ماهیت کشور- ملت جستجو کرد که واقعیت سیاسی جهان ماست. کشور- ملت ها، تحت تأثیر عوامل گوناگون سیاسی و تاریخی پیدا شده، شکل گرفته و انسجام یافته اند. در داخل مرزهای مشخص که این کشور- ملتها را از هم جدا می سازد، حاکمیت ملی مستقر است و اصول و اعتقادات و آرمانهایی مردمی را که در درون این قالبها زندگی می کنند برای زندگی مشترک دراز مدت به هم پیوند می دهد. این اصول و اعتقادات می تواند اعتقاد به دموکراسی، سوسیالیسم، لیبرالیسم، دین و مذهب و یا تلفیقی از آنها باشد و قانون اساسی هر کشوری مهمترین متن سیاسی و حقوقی است که این اعتقادات و اصول را رسماً بیان می کند. از این آرمانهای کلی که پایه وحدت ملی و نظام سیاسی را تشکیل می دهد، ضوابط و قواعد دیگری منشعب می شود که برای اداره کشور لازم است. ولی این ضوابط و قواعد فرعی، نباید متناقض با آن اصول و اعتقادات اصلی باشد. این است ریشه برتری قانونی بر قانون دیگر در یک نظام حقوقی که در قالب یک نظام سیاسی پیدا شده و شکل گرفته است» (ابوالحمد، ۱۳۶۰، ص ۱۹).

در مبنایی دیگر اصل سلسله مراتب مبتنی بر یک ضرورت فنی است، تبعیت یک هنجار (مادون) از یک هنجار دیگر (مافوق) لازمه انسجام و وحدت یک نظام حقوقی است.

۲-۲: اصل سلسله مراتب اداری^۱

همانطور که گفته شد اختیارات قانونی یک مدیر به تنهایی اهداف سازمان را تعیین نمی کند و همکاری بین مدیر و کارمند اساس پیشرفت امور سازمان است. دستورات اعم از کلی به صورت بخشنامه یا انفرادی، باید کتبی و جامع باشد تا هر کارمندی وظایف خود را به طور صریح بداند و فرصتی برای تغییر و تفسیر نگذارند.

به نظر هانری فایول سلسله مراتب باید آموخته شود. وی فعالیت‌های اداری و سلسله مراتب اداری را از مدیریت که شامل پیش بینی و طرح ریزی، سازماندهی، صدور دستور، ایجاد هماهنگی و نظارت در کلیه امور ششگانه فوق است مجزا می دانست. علی رغم ارائه اصول عام، فایول معتقد بود که ممکن است یک سازمان، حالات متعددی داشته باشد و حالت خاصی که یک سازمان پیدا می کند، بستگی به زمینه، وضع فعالیت و کیفیت کارکنان آن در هر لحظه ی خاص دارد. بنابراین بحث در مورد مسائلی مانند تمرکز یا عدم تمرکز بستگی به آن دارد که بدانیم برای هر سازمان بخصوص حد مطلوب تمرکز چیست (ژولین، ۱۳۷۱، ص ۷۱). اصل سلسله مراتب اداری یک جاده دو طرفه است ولی ضعف و شدت آن از پائین به بالا و یا از بالا به پائین از ضمانت اجرایی یکسان برخوردار نمی باشد و اصلی است استثناء پذیر؛ نه مطلق ولی استثنائات آن بسیار جزئی و نادر می باشد (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۷۶).

اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود. آیا احکام و اوامر مافوق می بایست کتبی صادر شود یا به صورت شفاهی نیز امکانپذیر است؟ از نظر عرف اداری و تشکیلاتی و کاربرد عملی آن باید گفت که اصل سلسله مراتب اداری را با کمک اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره و اطاعت از قوانین باید تفسیر نمود. هر چند از ظاهر قوانین می توان اینگونه استنباط کرد که احکام و اوامر مطلق است و اطلاق افاده عموم می کنند و باید بر آن شد که هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و شفاهی است، لیکن برای استنباط صحیح از مفاد قانون باید عقل و منطق را به کمک طلبید و مفاد قانون را با ترازوی عقل سلیم و منطق سنجید. زیرا از نظر علم و عمل نمی توان از مفاد قوانین و مقررات اداری، قواعد کلی و همه گیر منطبق با وقایع خارجی مختلف ترسیم نمود، بلکه باید آثار حاصله از امر و حکم نیز مورد توجه قرار گیرد. باید دید که هر حکم یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذشت و اثرات مادی و معنوی آن قبل از اجراء باید ارزیابی گردد (قوام، ۱۳۷۳، ص ۹۲).

فرد تحت امر، دستور یا حکم مافوق را حداقل مورد به مورد با موازین قوانین و مقررات سنجیده و در صورت عدم پیش بینی صریح در قوانین عقل و منطق خود را طلب کند و با احتیاط کامل قدم بر دارد. در زمانی که قوانین و مقررات صریح نمی باشند باید از اصول و قواعد کلی و عقل و منطق استعانت خواست؛ به این نحو که بین احکام و اوامر باید قائل به تفصیل شد. زیرا آنچه که از کلمه حکم یا احکام به ذهن متبادر می شود، نوعی سند کتبی است و ضروری است که کتبی باشد اعم از اینکه ناظر بر انجام کار یا ترک کار در حدود امور اداری باشد. ولی در مورد اوامر مهم و حساس و آثار و نتایجش را از اوامر غیر مهم دستور شفاهی نیز کفایت می کند؛ منتهی ارزیابی و تشخیص مهم از غیر مهم به عهده مأموران مادون خواهد بود.

۳-۲: نظرات توجیهی اصل سلسله مراتب اداری

در اینجا یک سؤال کلی و اساسی مطرح می گردد که آیا زیر دست موظف است اوامری را که از طرف مقام مافوق صادر می شود ارزیابی نموده و قانونی و غیر قانونی بودن آنرا احراز کند و فقط در صورت منطبق بودن با متون قانون به مورد اجراء

¹. Administrative hierarchy.

گذارند؟ یا اینکه بالعکس صرف صدور دستور از طرف مقام صلاحیتدار کفایت می‌کند؟ در این خصوص صاحب نظران سه عقیده ابراز نموده‌اند: نظریه کورکورانه؛ تطبیق آگاه و بینابین.

۱-۳-۲: نظریه کورکورانه

برای آنکه نظمی در کار باشد لازم است مأمور مادون از مقام مافوق خود اطاعت نموده و دستورات او را به اجراء گذارد زیرا اگر قرار باشد هر ماموری به نحوی قانونی را تغییر و تفسیر کند و بنا به تشخیص خود در اجرای قوانین اقدام نماید، سلسله مراتب اداری و هماهنگی در امور از بین می‌رود. به طور کلی آثار این نظریه برای افراد بسیار خطرناک است. زیرا قدرت ابتکار و خلاقیت را از مادون گرفته و مأمور تبدیل به ابزار دست آمر خواهد شد.

۲-۳-۲: نظریه تطبیق آگاه

عده‌ای از علماء بر عکس برای مادون حق و یا تکلیف ارزیابی نمودن اوامر صادره و تشخیص قانونی بودن یا قانونی نبودن آن را قائل هستند و می‌گویند که هرگاه مافوق بر مادون به اجرای امری برخلاف قانون نماید، مادون نباید از آن اطاعت کند؛ چرا که اطاعت از مافوق باید تا حدی باشد که قانون نقض نشود. بر این نظریه نیز ایرادی وارد نموده‌اند. بدین نحو که اگر مأمورین را موظف به ارزیابی و تطبیق اوامر مقامات مافوق با متون قانونی نماییم، حس انضباط و سلسله مراتب اداری و هماهنگی و اطاعت از بین می‌رود و تشخیص قانونی بودن و یا قانونی نبودن اوامر مواجه با سلیقه‌های متعدد و لزوماً برداشتهای و تفاسیر متفاوت می‌شویم. زیرا هر ماموری ممکن است، قانون را به میل خود تفسیر کند و به بهانه‌های مختلف از اجرای اوامر قانونی مافوق سرباز زند. قبول این نظریه لطمه بزرگی به اصل سلسله مراتب و هماهنگی واصل اطاعت از اوامر مافوق وارد می‌کند و انسجام اداری از بین می‌رود.

۳-۳-۲: نظریه بینابین

نتایج سوء و نامطلوبی که هر دو نظریه داشت، برخی از علماء را برآن داشت که نظریه دیگری را مطرح کنند. طبق این نظریه بایستی میان اوامری که بطور وضوح برخلاف قانون است و اوامری که ظاهراً قانونی است، تفاوت قائل شویم. اجرای اوامری که به طور بارز مغایر با قوانین است، رافع مسئولیت نیست ولی دستوراتی که قانونی بودن یا نبودن آن همراه با شک و تردید است، سبب عدم مسئولیت زیر دستی که مجری آن اوامر بوده، می‌گردد.

با توجه به ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان گفت این نظریه در حقوق اداری ایران پذیرفته شده است؛ زیرا در این ماده، قدرت ارزیابی اوامر و احکام مقامات مافوق را برای مقامات مادون پیش‌بینی کرده است. از مطالعه و تطبیق قوانین می‌توان گفت که در هر مورد مستخدم مکلف است، اوامر و احکام رؤسای مافوق خود را ارزیابی کند. اگر چنانچه دستورات مافوق مخالف قوانین باشد، باید کتباً مغایرت دستورات صادره را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد، حال اگر رؤسای مافوق مجدداً و کتباً اجرای دستورات خلاف قوانین را تأکید کردند، اگر امور اداری باشد، مأمور مادون مکلف به اجرای دستورات رؤسای مافوق خود خواهد بود و در این مورد مسئولیتی ندارد. و اگر در قلمرو قوانین جزایی یا حقوقی باشد، مستخدم مکلف به اطاعت از مافوق نمی‌باشد و در صورت انجام آن مسئولیت دارد و آمر و مأمور هر دو مقصر خواهند بود (سعیدی پور، ۱۳۹۴، ص ۵۱).

۳. کنترل سلسله مراتبی

پس از بررسی و شناخت مفهوم سلسله مراتب در حقوق اداری، اکنون لازم است که به بحث کنترل و نظارت بپردازیم. به این خاطر، نظارت لازم است تا مقامات اداری و اجرایی از صلاحیت خود خارج نشوند و یا از اختیارات خود سوءاستفاده نکنند.

۱-۳: مبانی توجیهی کنترل و نظارت در حقوق اداری

مبنا و پیش فرض این است که اداره بیشترین ارتباط را با شهروندان و حقوق و آزادی‌های آنها دارد و بسیاری از ابزارهای مورد استفاده آنها به ویژه در سطوح پایین مدیریتی و اعمال اداری و اجرایی قوه مجریه، با زندگی روزمره شهروندان در ارتباط است (محمودی، ۱۳۹۰، ص ۱). و این امر امکان سوءاستفاده از اختیارات و در نتیجه تعرض به حقوق و آزادی‌های شهروندان را برای آنها فراهم می‌کند. در نتیجه اعمال صلاحیت باید در چارچوب حاکمیت قانون باشد و حکومت باید اعمال و تصمیمات خود را بر مبنای دلایل، براساس قانون و به شیوه ای عقلانی اعمال کند (نک: مالمیری، ۱۳۸۵، صص ۲۰-۲۲) از طرف دیگر، برای تضمین رعایت اصل سلسله مراتب قواعد و منابع حقوقی در تصمیمات مقامات اداری، فرایندی به نام نظارت پدید آمده و ضرورت یافته است (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۸۶).

نظارت، نهادی حقوقی است که براساس آن، دستاوردها و یافته‌های اشخاص برای تکمیل مراحل کسب اعتبار حقوقی یا برای طی مرحله تشریفاتی، مورد بازبینی و یا ملاحظه ای کلی قرار می‌گیرد (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۲۲). نظارت بر دستگاه‌های اداری هر چه قدر قدرتمندتر باشد، دستیابی به اهداف، تضمین بیشتری خواهد داشت. اعتماد در سازمان خوب است، ولی نظارت، لازم. باید گفت در نظارت، هدف تنها نقاط ضعف و کاستی‌های سازمان نیست، در نظارت هم نقاط قوت و توانایی‌ها شناسایی می‌شوند و نقاط ضعف و کاستی‌ها؛ فلذا در تعریف نظارت بر دستگاه‌های اداری باید چنین گفت که نظارت یعنی تشخیص اینکه آنچه در عمل اتفاق می‌افتد آیا منطبق با برنامه طراحی شده، سیاست‌ها و خط مشی‌های تنظیمی و اقدامات تدوین شده هست یا خیر، و همچنین تعیین ضعف‌ها و اشتباهات برای جلوگیری از تکرار آنها و در نتیجه تصحیح عملکرد مدیریت است (عاصمی پور، ۱۳۷۶، ص ۲۷۸) بنابراین، باید به دو مورد از اهداف برجسته نظارت اشاره کرد: حاکمیت قانون و احقاق حقوق مردم.

حاکمیت قانون، اصل حاکمیت قانون از ویژگی‌های بارز دولت قانونمند است؛ یعنی حکومت‌ها را ملزم می‌کند تنها براساس قانون حکومت نمایند و هیچ فرد یا مقامی حق ندارد فراتر از قانون، دارای اختیارات و امتیازات ویژه باشد و این مقامات در هر رتبه و درجه ای می‌بایست از اصولی که اساس، چارچوب و محدوده وظایف وی را مشخص می‌کند، تبعیت نماید تا از تسلط هوی و هوس‌ها و تصمیمات شخصی زودگذر مسئولان جلوگیری شود. به عبارتی دیگر، اصل حاکمیت قانون نه تنها تضمینی برای شهروندان، بلکه راهنمای خوبی نیز برای کارکرد منطقی، درست و کارآمد نهادهای اداری است. در واقع، حاکمیت قانون، یکی از ارزشهای بنیادین سیاسی است که به موجب آن امور عمومی براساس قواعد کلی، آشکار و معطوف به آینده اداره می‌شوند و الهام بخش مفاهیم و اصول دیگری از جمله، دستورگرایی^۱، صلاحیت، مسئولیت^۲، پاسخگویی^۳، کنترل قضایی^۴ و تفکیک قوا و دیگر اصول مرتبط است (اصلانی و کاظمینی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۰). این شیوه در اداره امور عمومی، از نخستین گام‌های ضروری برای دستیابی به عدالت، به منزله قلب و مرکز ارزش‌های سیاسی است. نبود حاکمیت قانون در تمشیت زندگی جمعی به معنای وجود حاکمیت خواسته شخصی است که استبداد نام دارد (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۲۳).

احقاق حقوق مردم، یکی دیگر از اهداف نظارت احقاق حقوق مردم و حمایت از حق‌های بنیادین شهروندان است. یکی از ابزارهای حفظ حقوق مردم، کنترل و نظارت بر تخلفات و عملکرد حاکمان، جلوگیری از فساد آنها و ایجاد عدالت اجتماعی است تا در صورت نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان از طریق نهادهای نظارتی پیش‌بینی شده در نظام حقوقی، نارسایی‌ها کشف و رفع شوند.

1. Constitutionalism.

2. Responsibility.

3. Accountability.

4. Judicial review.

۲-۳: معنا و مفهوم کنترل سلسله مراتبی

با توجه به گستردگی بی حد و حصر نظام های اداری در دنیای امروز، قوه اجرایی کشور تنها درگیر اجرای قانون نیست، بلکه در سطحی فراتر، مدیریت خدمات کشوری نیز برعهده اوست. نظارت بر این تشکیلات منظم تنها از طریق بیرونی کفایت نمی کند و این نظارت بیرونی قادر به کنترل جزئیات نیست. هیچ برنامه و هدفی بدون وجود کنترل محقق نمی شود و گاهی دانشمندان علم مدیریت، کنترل و مدیریت را مترادف هم دانسته اند.

در صورتی که نظارت درون سازمانی به خوبی اعمال گردد، سازمان در مسیر صحیح حرکت نموده و اهداف را محقق خواهد ساخت و نوبت به مرحله نظارت برون سازمانی نخواهد رسید (نک: الوانی، ۱۳۷۹، صص ۸۴-۸۷). بنابراین، کنترل درونی بیش از پیش ضرورت می یابد. به طور کلی، هر عملی که اجرا می شود بایستی با معیارهای طرح، برنامه، قانون و مقررات تطبیق کند. فلذا کنترل شامل دو مورد است، یکی، آنچه باید بشود؛ یعنی خط مشی های قانونی و اداری و دیگری، آنچه می شود یا شده است؛ یعنی اجرای خط مشی ها یا تطبیق عمل با دستور.

از نظر حقوق اداری، کنترل حق دولت است و برای اطمینان از اینکه سازمانی همیشه در جهت هدف مأموریت خود کار کند، این قسم نظارت را اعمال می کند. این کنترل به اعتبار مقامات کنترل کننده و اشخاص موضوع کنترل، به کنترل سلسله مراتبی و قیمومیتی تقسیم می شود که هدف این نوشتار بررسی کنترل سلسله مراتبی است.

نظارت اداری یا درون سازمانی از طرق سلسله مراتب اداری بر اعمال و تصمیمات دولت اعمال می شود که به آن نظارت انضباطی نیز گفته می شود؛ به این معنا که اقدامات یک مقام یا نهاد بازبینی می شود تا به طور مستمر و در خلال انجام وظایف و اعمال اختیارات، از انجام قانونی امور و پیگیری اهداف مقرر از سوی مجموعه تحت مدیریت اطمینان حاصل شود (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۳۹). هدف اساسی از نظارت درونی سازمانی دولت، جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت های محوله بر دولت است. بدین ترتیب، نظارت درون سازمانی نوعی کنترل بر خود است و منظور از آن مطابقت دادن اعمال اداره با قانون، مقتضیات، اقتصاد و کارایی است.

برقراری ساختار نظام مند و سیستمی کارا در نظارت درون سازمانی، علاوه بر اینکه عملیات کارمندان دولت را از جهت تطبیق با قوانین و مقررات کنترل می کند، به ارزیابی و ارتقا عملکرد مدیران و کارمندان دستگاه های دولتی کشور کمک می کند (امامی و دهقان، ۱۳۹۲، ص ۲).

کنترل سلسله مراتبی مختص روابط درون سازمانی است که روابط رئیس و مرئوس در آن مطرح است و در عین حال، مربوط به سازمان های مبتنی بر نظام مرکزیت اداری یا دولت است؛ یعنی واحدهایی که تحت نظارت شدید قدرت مرکزی هستند، مانند نظارت وزارتخانه ها بر واحدهای اداری تابعه خود.

سلسله مراتب یکی از خصوصیات سازمان های اداری و حقوق استخدامی است که به موجب آن هر مأمور اداره، رئیسی دارد و خود زیر دست مأمور دیگری می باشد و قانوناً باید گزارش کارها و تصمیمات خود را به مافوق بدهد و از دستورات او اطاعت کند. در واقع، سلسله مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که سرپرستان اداری و افراد زیر دست آنها را زنجیر وار به همدیگر متصل می سازد و سبب می شود دستوراتی که از طرف وزیر صادر می شود، جزء به جزء به وسیله مأموران مادون اجرا شود و از تصمیم گیری های ضد و نقیض جلوگیری شده و وحدت فرماندهی و انضباط در دستگاه حفظ شود (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷، ص ۵۵). در بوروکراسی و به خصوص سازمان های دولتی، تمام کارکنان زیر دست محسوب می شوند و فقط یک نفر است که از تابعیت و اطاعت بالا دست خود مستثنی است و آن رئیس عالی یک سازمان می باشد. بنابراین، در بالاترین سطح نظام سلسله مراتب اداری کشور، رئیس کشور، رئیس دولت، هیأت دولت و وزراء قرار دارند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸، ص ۴۸).

در کنترل سلسله مراتبی از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده یکی است، نظارت شدید و روابط بین آنها طولی یا عمودی است. در این نظام، اصل بر نظارت سازمان مرکزی است و این نظارت بر کلیه اعمال حقوقی و اجرایی واحد متمرکز صورت می گیرد و واحد متمرکز نیز حق شکایت بسیار محدودی را علیه سازمان مرکزی

دارد (موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۹۵) البته، کنترل سلسله مراتبی دارای شدت و ضعف نیز هست، برای مثال، حد کنترل بر سازمانهای نظامی بسیار شدید و قوی است، درحالیکه، در ادارات فرهنگی مانند دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی بسیار ضعیف می باشد و اساساً در محیط آموزشی و فرهنگی و درمانی، سلسله مراتب به مفهوم اداری آن وجود ندارد.

۳-۳: اصول حاکم بر کنترل و نظارت سلسله مراتبی

نظارت، خود دارای اصولی نیز هست، از جمله اصل قانونی بودن، اصل برابری، اصل غیر شخصی بودن. **اصل قانونی بودن**، به موجب آن هیچ نظارتی نباید خارج از موازین قانونی باشد و تمامی موارد اعم از موضوعات و مسائل نظارت و نیز سازمانها، مراجع و اشخاصی که باید تحت نظارت قرار گیرند، باید کاملاً براساس منطوق قانون باشد و مقامات به صرف موقعیت خود نمی توانند کار غیرقانونی انجام دهند. در غیر این صورت اشخاص خود تبدیل به قانون می شوند، دستورات و تصمیماتشان تبدیل به قانون می شود و نهاد صالح برای وضع قانون که همانا قوه مقننه است، فراموش می شود. **اصل برابری**، براساس آن نظارت باید تمامی مسائل و مقامات را دربرگیرد و نمی توان عده ای را به صرف مقام آنها از نظارت استثناء و مبرا کرد یا برخی مسائل را از حیطة نظارت خارج کرد؛ فلذا براساس اصل حداکثری نظارت، می بایست این امر بر همه کس و همه مسائل به طور گسترده صورت گیرد.

اصل غیرشخصی بودن، یعنی بر اشخاص نظارت نمی کنیم، بلکه به واسطه پستی که دارند بر آنها نظارت می شود و هر شخصی که در آن پست قرار می گیرد، به واسطه موقعیت و مقامش نظارت می شود و چنانچه اشخاص از پست خود کناره گیری کنند یا بازنشسته شوند، بر آنها نظارتی صورت نمی گیرد و علت اصلی نظارت، تصدی مقام و شغل رسمی توسط اشخاص است (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۳۴۸).

۳-۴: ابزارهای نظارت در کنترل سلسله مراتبی

اعمال اقتدار سلسله مراتبی به استفاده از ابزارهایی قانونی نیازمند است تا مقام مافوق بتواند به وسیله آنها حوزه تحت مدیریت خود را به صورت منظم اداره کند. در این راستا، ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم نظارت وجود دارد که ناظران سلسله مراتب جهت بهبود کارایی کارکنان، وظیفه نظارتی خود را از طریق این ابزارها، یا در راستای اختیارات خود به صورت کتبی و یا با بهره گیری از تکلیف مستخدم در گزارش نحوه عملکرد خود به مافوق و یا براساس گزارشات مردمی تحقق می بخشند. این ابزارها را براساس جریان و منشأ آنها که به صورت مستقیم از سوی مافوق صادر می شوند یا از سوی مادون و مردم، بررسی می نماییم.

الف- ابزارهایی که از سوی مافوق صادر می شوند که می توان به آیین نامه و بخشنامه اشاره کرد.

مقامات مافوق عهده دار نظارت سلسله مراتب اداری، مکلفند کارکنان تحت امر خود را در انجام وظایفشان راهنمایی کنند تا مرتکب اشتباه یا اعمال خلاف قانون نشوند، این کار معمولاً به وسیله بخشنامه و گاهی در قالب آیین نامه انجام می شود.

ب- ابزارهایی که از سوی مقام مادون یا براساس گزارشات مردمی صادر شده و موجب نظارت می شوند.

۱. **گزارشات اداری**: گزارشات اداری یکی از ساز و کارهای مؤثر در فرآیند نظارت بر کارکنان اداری در کنترل سلسله مراتبی است که مسئولان سازمانهای اداری از این گزارشات برای کنترل و ارزیابی عملکرد کارکنان خود استفاده می کند. رایج ترین طریقه تهیه و تنظیم گزارش به این صورت است که از جانب و ابتکار مأمور انجام می گیرد؛ یعنی مأموران که وظیفه کنترل اعمال اداری کارکنان را دارند، براساس اختیاراتی که قانون به او داده است، بر عملکرد مستخدمین نظارت می نماید و چنانچه تخلفی صورت گیرد، آن را به مقام مافوق گزارش می دهد. اما، گاهی مقام مافوق از مأمور می خواهد در خصوص کارمندان تحقیق نماید و گزارش عملکرد خود را تنظیم و به وی تحویل دهد، در اینجا مبتکر عمل گزارش، مقام مافوق است. گاهی نهادهای خاص مثل وزارت اطلاعات و یا حراست، از مأمور در مورد عملکرد کارمندی تقاضای گزارش می کنند و مأمورین در این خصوص به تحقیق و بررسی مبادرت نموده و گزارش نهایی خود را به نهاد درخواست کننده ارائه می دهد. بدین ترتیب، مقام مافوق در جریان و روند کار قرار می گیرد و از چگونگی پیشرفت کارها و مشکلات پیش آمده آگاه می گردد و این امر

موجب می شود مدیران بتوانند راهکارهای قابل اجرا را پیشنهاد دهند. این حرکت از پایین به بالاست که یکی از ابزارهای نظارت در سیستم سلسله مراتبی است.

۲. شکایت: شکایت ارباب رجوع و مردم از کارمندان اداری به مافوق آنها یکی دیگر از ابزارهای سلسله مراتبی است. در واقع، مراجعه کنندگان به سازمانهای اداری از بهترین اشخاصی هستند که قادر به کشف تخلفات کارمندان هستند؛ زیرا در جریان رسیدگی به موضوعات و طریقه برخورد آنها قرار می گیرند. ارباب رجوع و هر شخص حقیقی یا حقوقی که از عملکرد کارمند یا واحدی ناراضی باشد، می تواند به مقام مسئول یا مافوق، نارضایتی خود را ابراز نماید. بدین وسیله مقام مافوق از کیفیت عمل مادون آگاه می شود و می تواند از طریق دادن دستورات اداری، اعمال نظارت کند و رفتار او را اصلاح نماید. در کشور ما نظارت سلسله مراتبی از طریق شکایت و گزارش مردمی، ابزار مهمی در اعمال اینگونه نظارت است و قانونگذار در قانون مدیریت خدمات کشوری رضایت ارباب رجوع را یکی از مصادیق عملکرد مطلوب و موجب ارتقا شغلی دانسته است.^۱

۳. واحدهای ارزشیابی: ارزشیابی شهروندان یکی از مؤثرترین ابزارهای ارتقا کارآمدی، توانمندسازی و بهسازی نیروی انسانی است که به کمک اطلاعات از کانال ارزشیابی دقیق عملکرد کارمندان اداری به دست می آید (تمیمی، ۱۳۸۴، ص ۹۷).

۳-۵: بررسی شیوه ها و آثار نظارت سلسله مراتبی

اما این اقتدار سلسله مراتبی متضمن اعمال ضمانت اجرایی است و می توان گفت، این کنترل سلسله مراتبی یا بر روی اعمال کارکنان اداری است یا بر روی خود کارکنان.

الف- نظارت بر خود کارکنان (اشخاص) اداری: با توجه به اینکه واحد متمرکز کاملاً تحت پوشش سازمان مرکزی قرار دارد، این سازمان می تواند به روش های گوناگونی، کارکنان مادون و مرئوس خود را زیر نظر داشته باشد:

۱. حق عزل و نصب کارکنان: مقام مافوق، کارمندان را به پست ها و مناصب می گمارد؛ بنابراین، حق عزل و نصب کارکنان واحد مرکزی با سازمان اداری است. استخدام کارکنان وزارتخانه با موافقت وزیر مربوطه و با تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور که وابسته به نهاد ریاست جمهوری است، صورت می گیرد. عزل یا انفصال یک کارمند خاطی نیز طی تشریفات از سوی سازمان مرکزی صورت می گیرد.

۲. حق صدور دستورات اداری و تعیین وظایف و تضمین انجام وظایف: مقام مافوق، حدود صلاحیت و وظایف کارکنان خود را مطابق قواعد حقوقی و فنی تعیین می کند و نحوه انجام وظایف آنها را از طریق صدور دستورات و تعلیمات جمعی و عمومی مثل بخشنامه و دستورالعمل های کلی و متحدالشکل یا تعلیمات فردی و خطاب به افراد معین، مشخص و هدایت می کند. کارکنان نیز باید کاملاً مطیع دستورات و اوامر مقامات مرکزی باشند، اگر کارکنان زیر دست براساس این خط مشی های تعیین شده رفتار ننمایند، ممکن است مورد مؤاخذه مقام مافوق قرار گیرند و ضمانت اجرای قبلی (عزل) را در پی داشته باشد (انصاری، ۱۳۹۰، ص ۱۵۵).

۳. مقام مافوق و سازمان مرکزی، حق اعمال تنبیهات انضباطی و مجازات اداری را نسبت به کارکنان متخلف از دستورات صادره دارد.^۲

ب- کنترل نسبت به فعالیت ها و اعمال اداری کارکنان، کلیه فعالیت ها و اعمال کارکنان واحدهای متمرکز اعم از اعمال حقوقی و اجرایی، زیر نظر سازمان مرکزی کنترل می شود و این کنترل ممکن است به صورت های مختلفی از جمله تأیید و تصویب تصمیم متخذه، لغو و ابطال در صورت مغایر با موازین قانونی، تعلیق به علت مناسب ندانستن در شرایط جاری و بالاخره در صورت نیاز، تغییر و اصلاح آن اقدام باشد.

بنابراین، در کنترل سلسله مراتبی می توان گفت، کنترل کننده و کنترل شونده یک شخصیت حقوقی عمومی یعنی دولت است و این رابطه رئیس و مرئوسی است، کنترل اصل است مگر آنچه استثنا شود، قلمرو کنترل وسیع است، شکایت قضایی از این

^۱. ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری.

^۲. نک: مواد ۱۲، ۱۳ و ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

کنترل، محدود است و همچنین مافوق اداری نمی تواند به جای مادون تصمیم گیری کند و آن را اجرا کند؛ زیرا این عمل نظم سلسله مراتبی را به هم می زند و مادون در دستگاه اداری فلسفه و علت وجودی خود را از دست می دهد. (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۹، ص ۵۵).

در قانون اساسی ایران از طرفی، به موجب اصل ۱۱۳، «پس از مقام رهبری رییس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است و مسوولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد». با استفاده از این اصل، رئیس جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را در جایگاه عالی ترین مقام اجرایی کشور (پس از رهبری) برعهده دارد. شورای نگهبان نیز در نخستین نظریه تفسیری خود از این اصل مقرر داشت: «رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافاتی با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد» (عسکری، ۱۳۹۰، ص ۱۸۷). از طرف دیگر، در مورد آیین نامه ها و مصوبات هیأت وزیران، نظارت نهایی توسط رئیس جمهور صورت می گیرد، مطابق اصل ۱۳۴ قانون اساسی^۱، ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است و بر کار وزیران نظارت دارد و می توان گفت رئیس جمهور موظف به اعمال نظارت بر نحوه کار و عملکرد وزرای خود است؛ زیرا اقتضای ریاست و همچنین مسئولیت اقدامات برای رئیس جمهور در برابر مجلس ناشی از اقدامات هیأت وزیران، در اینجا این است که وزیر، تابع اوامر و نواهی سلسله مراتبی رئیس جمهور باشد و همچنین بنابر اصل ۱۳۸ مصوبات دولت پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست.

نتیجه گیری

پذیرش اصل سلسله مراتب در حقوق اداری منطقی و قابل دفاع است؛ زیرا یک نظام اداری منسجم و کارآمد به وجود می آورد و باعث نظم و انضباط درون اداره می شود. مقامات اداری به صورت زنجیروار و طولی به همدیگر وابسته اند و تصمیمات اتخاذ شده باید در راستای تصمیمات و اوامر مافوق باشد. اما از آنجایی که اداره با زندگی روزمره شهروندان و حقوق و آزادی های آنها در تماس و ارتباط دائم است، این امر امکان سوءاستفاده و تعرض به حقوق و آزادی های شهروندان را برای آنها فراهم می کند و همچنین جهت تضمین اصل سلسله مراتب اداری، فرایندی به نام نظارت زابیده و لازم می گردد. و می توان با استفاده از مکانیزم های پیش بینی شده در نظارت سلسله مراتبی مثل ارزشیابی و گزارش اداری، ابطال این گونه تصمیمات را از مقامات اداری خواست.

از طرفی دیگر، مقامات اداری به ترتیب سلسله مراتبی شامل رئیس جمهور، هیأت وزیران، وزراء و مدیرکل می باشند. بنابراین، هیأت وزیران نمی تواند بخشنامه ای مغایر با بخشنامه رئیس جمهور وضع کند یا وزیر آیین نامه ای خلاف و مغایر با آیین نامه هیأت وزیران تصویب کند. در غیر این صورت، مقامات مافوق با استفاده از اختیاراتی که در نظام سلسله مراتب دارند، به لغو یا ابطال این گونه تصمیمات اقدام می کنند. این اقتضای اصل سلسله مراتب در نظام اداری است که قابل دفاع نیز هست؛ زیرا اگر مقامات مافوق این گونه اختیارت را نداشته باشند، قوه مجریه که تأمین امنیت و خدمات عمومی را در رأس وظایف خود می داند، نمی تواند این وظیفه را به خوبی انجام دهد و امکان تعدی و تجاوز مقامات اداری به حقوق و آزادی های شهروندان بیش از پیش افزایش می یابد.

۱. بند ۳ اصل ۱۵۶، «قوه قضاییه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است...». نظارت بر حسن اجرای قوانین.....».

۲. «ریاست هیأت وزیران با رییس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم های وزیران و هیأت دولت می پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خطمشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند.....».

منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰)، حقوق اداری ایران، چاپ چهارم، تهران، انتشارات توس.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۰)، مسئله سلسله مراتب قوانین در ج.ا.ا، چرا قانونی از قانون دیگر برتر است؟، نشریه دانشکده حقوق.
۳. اصلانی، فیروز، کاظمینی، سیدمحمدحسین (۱۳۹۰)، مفهوم حاکمیت قانون و برداشت از آن با تأکید بر قانون اساسی ج.ا.ا، فصلنامه علمی- پژوهشی انقلاب اسلامی، شماره ۲۶.
۴. الوانی، مهدی (۱۳۷۹)، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی.
۵. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان.
۶. امامی، محمد، دهقان، فرشته (۱۳۹۲)، نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، شماره اول.
۷. امیر ارجمند، اردشیر، تقریرات درس حقوق اداری، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی.
۸. امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون، مجله راهبرد، شماره ۲۶.
۹. انصاری، ولی‌اله (۱۳۹۰)، کلیات حقوق اداری، چاپ نهم، تهران، انتشارات میزان.
۱۰. تمیمی، فاطمه (۱۳۸۴)، نظارت اداری بر اعمال دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی تهران.
۱۱. دریشوند، ابوالفضل، راجی، سید محمدهادی (۱۳۹۰)، تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی ج.ا.ا، مجله حکومت اسلامی، سال شانزدهم، شماره سوم.
۱۲. راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران، انتشارات دراک.
۱۳. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۴. ژولین، فروند (۱۳۸۳)، جامعه شناسی ماکس وبر، ترجمه عبدالحسن نیک‌گهر، تهران، نشر توتیا.
۱۵. سعیدی پور، سعید (۱۳۹۴)، سلسله مراتب مقررات دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهیدبهشتی تهران.
۱۶. عاصمی پور، محمدجواد، نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های نظارتی ج.ا.ا، مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی.
۱۷. عسکری، پوریا و وکیل، امیر ساعد (۱۳۸۸)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ سوم، تهران، انتشارات مجد.
۱۸. قوام، عبدالعلی (۱۳۷۳)، توسعه سیاسی و تحول نظام اداری، تهران، نشر قومس.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق، چاپ چهل و هشتم، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۲۰. کلسن، هانس (۱۳۸۷) نظریه حقوقی ناب، مدخلی به مسائل نظریه حقوقی، ترجمه اسماعیل نعمت‌الهی، چاپ اول، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه- تهران، انتشارات سمت.
۲۱. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
۲۲. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۲)، چشم انداز کنونی حقوق اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره اول.
۲۳. گرجی، علی اکبر، جزوه درسی مبانی حقوق عمومی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی، سال تحصیلی ۹۲-۹۳.
۲۴. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۹) مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، تهران، انتشارات جاودانه.

۲۵. محمودی، جواد (۱۳۹۰)، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
۲۶. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش های مجلس.
۲۷. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران، انتشارات سمت.
۲۸. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری ۱-۲ کلیات و ایران، چاپ اول، تهران انتشارات میزان.
۲۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه راهبرد، سال ۱۸، شماره ۵۰.
۳۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، اصل قانون مداری در اعمال اداری، آموزه های حقوقی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، ش ۱۲.
۳۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهیدبهبشتی.

Justified reasons of governmental regulation created by the executive branch

Saeid Saeidipoor

M. A in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract

Regulation imposed an administrative act that granted to institutions other than the legislature for the government of a country. Primarily regulatory jurisdiction of the executive branch, arise from the need that the legislative branch was unable to carefully specify all the details and accuracy in all his decisions This could cause great uncertainty in the legislative and confusion executive authorities and citizens. However, the inability of the legislature to make laws comprehensive and lengthy process of amending the law on the one hand, and fast conduct of administrative on the other hand, provides the context for the legislature to pass laws explicitly or implicitly, delegate authority to the executive branch to regulate. Regulatory jurisdiction for the executive branch contrary to the idea of separation of powers and This has been a result of the boundaries of tolerance, flexibility and judgments and The result of the change in the theoretical of separation of powers and the requirement of continuity and inseparability of social relations. Delegating such authority to the executive branch to follow two basic conclusions: First, the regulation cannot interpret the law, amend or abrogate or extend and restrict its scope and must be express and explain the law. Second, the form and content of legislation and regulations must be consistent, otherwise it will lead to disorder in the hierarchy of legal norms.

Keywords: Regulation, legislation, execution, executive branch, administration.
